

Anförande av överbefälhavaren, general Håkan Syrén, vid *The Procuritas and INSEAD 9<sup>th</sup> Seminar on Active Ownership*, den 24 januari 2005

## **Transforming the Swedish Armed Forces into the New Millennium**

Försvaret står just nu mitt i den mest genomgripande förändringen sedan värnplikten infördes för hundra år sedan.

Jag har blivit ombedd att här försöka se förändringarna utifrån ett beställare - respektive genomförarperspektiv.

Det är dessvärre svårt att renodla perspektiven så distinkt. Försvarspolitikens utformning och genomförande bygger på ett komplicerat samspel mellan beställaren - Riksdag och Regering – och genomföraren Försvarsmakten.

Beställningen är inte entydig och måluppfyllelsen bestäms lika mycket i en politisk process som i en objektiv bedömning. Näringslivets relativt tydliga och objektiva kriterier – vinst, expansion och börsvärde etc. har ingen motsvarighet vare sig för Försvarsmakten eller för dess uppdragsgivare. Huruvida Försvarsmakten uppnår de mål som statsmakterna fastställer är till sist en politisk bedömningsfråga som inte sällan är nära kopplad till de ekonomiska påföljderna av olika svar!

Förändringskrav är förvisso inget nytt. Teknisk och ekonomisk utveckling har alltid ställt försvaret inför krav på kontinuerlig anpassning. Det nya är att det nu även handlar om genomgripande ändringar av försvarets uppgifter och mål liksom av de grundpelare som burit upp försvaret.

Startpunkten är i efterhand lätt att datera till november 1989 när muren mellan de två Tyskland - nästan utan förvarning - rämnade och det tudelade Europa under ett par dramatiska år gjorde sig fritt från sitt förflutna samtidigt som det sovjetiska jätteimperiet imploderade och löstes upp.

Effekterna har varit omvälvande för världen, Europa och Sverige. Om händelserna 1989 var själva jordbävningen så har vi därefter haft att hantera ett antal flodvågor som spolat bort det mesta av den tidigare militärstrategiska kartan i Europa.

Flodvågornas effekt på det svenska försvaret var inledningsvis begränsad. Den militära alliansfriheten gjorde det nödvändigt eller naturligt att vara försiktig med att dra växlar på utvecklingen. Nu har vågorna till sist slagit in med full kraft även här.

Jag ska här försöka besvara följande frågor.

1. Varför reformering och vilka är förändringarna?
2. Hur påverkar förändringarna Försvarsmakten? Vad är det som behöver förändras?
3. Vilka problem är det som måste lösas? Varför går det trögt?
4. Hur ser den fortsatta förändringsprocessen ut?

## *1. Varför reformering?*

### *Så var det!*

Jag har redan nämnt det strategiska skiftet 1989. Det förtjänar några ytterligare ord.

En blick på kartan då och nu är tankeväckande.

Gränslinjen mellan Nato och Warszawapakten skar rakt genom Europa och rakt genom det nuvarande Tyskland. På vardera sidan fanns ett par miljoner soldater med hög beredskap.

Det alliansfria Sverige låg som en buffert mellan blocken och upptog i geografiska termer nästan halva gränsen mellan öst och väst. Östersjön dominerades militärt av Sovjetunionen och dess allierade Polen och Östtyskland. Vi levde med ett ständigt militärt hot nästan inom synhåll.

Vi fortsatte att vidareutveckla det allsidiga invasionsförsvar vi byggt upp under andra världskriget. Det kan vara värt att komma ihåg att satsningen under femtiotalet låg på mellan fyra och fem procent av vår BNP. Nu är den lite drygt en och en halv procent.

Det var ett försvar som byggde på två fundament.

Den allmänna värnplikten var **det ena**. Hela den vapenföra befolkningen utnyttjades och den svenska krigsorganisationen räknade efter fullt genomförd mobilisering omkring 850 000 man. Vi grundutbildade varje år omkring 50 000 och repetitionsutbildade över det dubbla. Den i fred synliga delen av försvaret var en stor utbildningsorganisation med försvarsetablissemang utspridda i alla delar av landet och med en heltäckande permanent regional och lokal ledningsstruktur.

**Det andra** fundamentet var en nationell försvarsindustri som kunde förse oss med moderna vapensystem och en hög grad av nationell självförsörjning. Den nationella förmågan var mot bakgrund av andra världskrigets erfarenheter vital och sågs som en viktig trovärdighetsfaktor i vår säkerhetspolitik. Viktigast var nog den garanti för fortsatt satsning på försvaret som följde med på köpet. Resultatet har varit imponerande inom alla områden. Svensk industri har legat långt framme och har genom åren försett flygvapnet, armén och marinen med de flesta kvalificerade systemen. De var ofta specialanpassade till svenska behov och vårt oberoende markerades av honnørsordet ”svensk profil”.

### *Ett förändrat Europa i en förändrad värld*

Europa kartan 2005 är i grunden förändrad. Sedan förra året omfattar Europeiska Unionen 25 länder.

Warszawapakten upplöstes redan 1990. Nato har levt kvar men förändrats i grunden. Alliansen omfattar nu 26 länder. Inte minst viktigt ur svensk synvinkel är att de tre baltiska länderna som ju så sent som 1990 ingick i Sovjetunionen nu är medlemmar av både EU och Nato.

Sverige är sedan 1995 medlem i Europeiska unionen och har jämsides med fortsatt militär alliansfrihet också ett omfattande samarbete med Nato inom det s.k. Partnerskapet för Fred.

Jag vill särskilt peka på att vi sedan 1996 har haft svenska förband under Natoledning på Balkan och sedan ett par år även i Afghanistan. Dessa insatser sker parallellt med mer traditionella insatser i FN-operationer och nya insatser under EU-ledning.

Vår strategiska situation är i grunden förändrad. Östersjön har förvandlats från ett vredens hav som skiljde maktblocken åt till ett fredens hav som förenar strandstaterna. Alla Östersjöns strandägare utom Ryssland ingår nu i den utvidgade Europeiska Unionen.

\*\*\*

Försvarsbeslutet år 2000 innebar ett avgörande trendbrott. Vi kunde då utan tveksamhet dra slutsatsen: Något omedelbart militärt hot av tidigare slag fanns inte längre mot vårt land och behovet av ett starkt invasionsförsvar av tidigare slag var för lång tid borta.

En helt annan global och dynamisk hotbild har vuxit fram. Terrorhot, etniska och religiösa konflikter, råvarukonflikter, sjukdomar och epidemier, miljöhot etc. samspelar med globalisering och en alltmer sårbar infrastruktur i den industrialiserade världen.

Dynamiken tydliggörs av att de hot som nu står högst på agendan var okända vid vårt försvarsbeslut för fyra år sedan.

11 september 2001 var en vattendelare. Då klargjordes vidden av de nya terrorhoten för alla.

Den nya hotbilden är gemensam och kan bara mötas av samarbete och gemensamma åtgärder mellan världens länder. Försvarsbeslutet utgår nu entydigt från perspektivet att vår säkerhet måste byggas tillsammans med andra länder och då i synnerhet länderna i Europeiska Unionen.

Vår fred och säkerhet byggs alltså nu genom ett aktivt deltagande i det europeiska säkerhetsarbetet liksom inom FN.

Försvarsmaktens uppgifter förändras därigenom i grunden.

Den tidigare dimensionerande huvuduppgiften – försvar mot en storskalig invasion – är borta. Vi ska som suverän stat kunna hävda vårt territorium, men det är en uppgift som i samarbetets Europa med öppna gränser militärt ställer allt mindre omedelbara krav.

Huvuduppgiften för Försvarsmakten är idag formulerad som ”att inneha förmåga att föra väpnad strid”.

Vi ska i ökande grad kunna bidra till alla kategorier av fredsfrämjande insatser runt om kring i världen och vi ska kunna ge vårt bidrag till Europeiska Unionens växande militära krishanteringsroll. Målet som formulerats i det just antagna försvarsbeslutet är att Sverige uthålligt skall kunna bidra med upp till ungefär 2000 man till olika insatser och att vi där jämte skall kunna bidra med närmare 1000 man till Unionens snabbinsatstyrkor. Det senare

skall vara styrkor – s.k. ”Battle Groups” som inom tio dagar ska kunna sättas in även på större avstånd från Europa. Det ställer stora och för oss delvis nya krav på insatsberedskap.

Därtill kommer att vi långsiktigt ska bibehålla en mångsidig militär grundförmåga och kompetens så att vi kan möta framtidens okända utmaningar på ett rimligt sätt.

Jag vill också understryka att de nya hoten kommer att ställa nya och höga krav. Försvarsmakten har fortfarande inga specifikt formulerade uppgifter i samhällets skydd mot storskalig terrorism, men det finns en växande samsyn om att detta måste förändras.

## **2. Hur påverkar förändringarna Försvarsmakten? Vad är det som behöver förändras.**

Allt detta har i grunden förändrat kraven på Försvarsmaktens utformning.

Behovet av ett stort territorieförsvar har bortfallit och med det också behovet av att utbilda ett stort antal soldater för att bemanna vår insatsorganisation. En mycket stor del av vår krigsorganisation har kunnat avvecklas.

Det är ett jättelikt avvecklingsprojekt som genomförts och som fortsätter. Under femtio år är det nästan ofattbara mängder materiel – stort och smått – som bokstavligen samlats i våra lador.

Vi har bibehållit allsidigheten i vår förbandsstruktur och har så till vida ännu ett invasionsförsvar i miniatyr. Men reduktionerna är drastiska. Arméns insatsorganisation kommer att bestå av ett dussintal bataljonsförband. Flygvapnet kommer att bestå av fyra divisioner. Marinen kommer att ha ett fåtal ubåtar och ett halvdussin ytstridsfartyg. Kustartilleriet är redan avvecklat. Antalet förband ligger nu i många fall på en så låg nivå att det är svårt att långsiktigt vidmakthålla nödvändig kompetens.

Vi har som mål att kunna knyta ihop de kvarvarande systemen i **ett** ledningsnätverk som medger flexibelt och sammanhållet utnyttjande av alla system. Det är det som har kallats **det nätverksbaserade försvaret**. Det innebär en helt ny balans mellan information, ledning och verkan. Därigenom får vi bästa möjliga förmåga att möta nya och nu okända behov.

Den kvantitativa reduceringen som skett och sker har stora konsekvenser för den allmänna värnplikten. Vi behöver nu utbilda ungefär 10.000 soldater per år dvs. ungefär en femtedel av vad som var fallet för inte så många år sedan. Behovet dimensioneras främst av vad som krävs för att personalförsörja våra internationella insatser.

Reduktionen innebär att behovet av fast anställd personal i utbildningsverksamhet och i den territoriella ledningsstrukturen blir mindre. Samtidigt ställs ökande krav på personal för att bemanna insatsorganisationen och då inte minst för de internationella uppgifterna. Den anställda militära personalen kommer när försvarsbeslutet genomförts att ha ungefär halverats sedan 1990. På den civila sidan är minskningen ännu större.

Den nya inriktningen innebär att utbildning och övning för internationella uppgifter måste ökas. Internationell interoperabilitet blir ett nödvändigt krav på hela vår internationellt inriktade insatsorganisation. På materielsidan är det inte längre möjligt att utnyttja nationella sär lösningar. Vår materiel måste i multinationella insatser kunna utnyttjas tillsammans med andra länders. Så kallad svensk profil är därmed inte längre en tillgång.

### *3. Vilka är problemen som måste övervinnas? Varför går det så trögt?*

Försvaret byter verksamhetsidé. Från att ha varit ett stort förrådsställt invasionsförsvaret som helst inte ska användas, skall det bli ett insatt insatsförsvaret som skall bidra till vår egen säkerhet genom att aktivt verka i olika delar av världen.

Från att ha varit en stor produktionsapparat skall Försvarmakten omvandlas till en organisation där produktion och aktiv insats går hand i hand.

Det är en stor kursändring! Omställningen är komplicerad.

Ett första problem rör **attityder**. Attityder är naturligtvis ett generellt problem i hanteringen av stora förändringar, men är nog i Försvarmaktens fall särskilt stort.

Huvuddelen av Försvarmaktens personal har sina rötter i invasionsförsvaret. De har gått in i Försvarmakten för att försvara Sverige i Sverige och de har i många fall passerat det åldersläge, i vilket aktiv tjänst i insatsförband och internationell tjänstgöring är attraktiv eller möjlig.

Yrkesofficerarna har försvaret som livstidskarriär. Vi har haft ett fullmaktssystem som innebar att yrkesofficerare garanterades livstidanställning. Fullmaktssystemet omfattar fortfarande större delen av personalen över 40 år.

Nya värderingar som förs in underifrån i Försvarmakten behöver alltså lång tid för att få fullt genomslag.

Att krympa organisationen och samtidigt ändra fokus mot nya uppgifter är särskilt svårt.

Lagen om anställningsskydd, LAS, föreskriver att det är den senast anställda personalen som vid arbetsbrist skall sägas upp liksom att det inte är möjligt att nyrekrytera jämsides med uppsägning. För att minska personalen och samtidigt skapa förnyelse och förnygring måste främst den äldre personalen avvecklas medan yngre personal rekryteras. Här står alltså olika mål i direkt konflikt med varandra.

Materielsidan innehåller också problem. Avvecklingen har jag redan berört. Den är på många sätt det enklaste.

Svårare är det med den materiel som tidigare beställts och som nu befinner sig i olika delar av produktionsprocessen. Den måste betalas med framtida anslag, även om behovet har blivit väsentligt mindre. Samtidigt kan den behöva modifieras för att klara nya uppgifter.

Förbandsomsättningen följer ett helt nytt mönster. Förbanden skall verka här och nu inte i framtiden efter komplettering. Det gamla invasionsförsvaret kunde på ett helt annat sätt förnyas system för system. Nödvändiga kompletteringar antogs då alltid kunna ske senare vid behov.

Blickar vi framåt ställer detta materielförsörjningen inför stora utmaningar. Den inhemska produktionen har byggt på stabilitet och på en industristyrd snarare än försvarsmaktsstyrd produktionstakt. Nu krävs alltså ett långt större mått av flexibilitet än förr och att försvarsmakten inte som förr kan binda sina inköp långt fram i tiden.

Ekonomi slutligen påverkar allt. De fasta eller kanske riktigare uttryckt trögrörliga kostnaderna dominerar i Försvarsmaktens verksamhet. Personal, materiel och lokaler är givna och snabba reduktioner kostar normalt mer pengar - inte mindre - på kort sikt. När de ekonomiska medlen reduceras, vilket ju varit fallet under senare tid, är det alltid den lilla rörliga verksamhetsdelen respektive omedelbara materielbeställningar som är de enda möjliga medlen. Verksamhet är då liktydig med utbildning och övning, materiel i första hand med utvecklingsuppdrag.

Många av er säger kanske, med dessa ingångsvärden, att det bästa skulle ha varit att lägga ner allt det gamla och starta nytt!

Alternativet att ha en separat utvecklings- och en avvecklingsorganisation har en hel del som talar för sig rent attitydmässigt. Det är säkert lättare att övervinna inre motstånd och tröghet om den positiva viljan kan samlas ihop och får verka ostörd av inre motstånd. Samtidigt tror jag det är viktigt att konstatera att en separation i två organisationer inte i sig frigör nya ekonomiska resurser som kan satsas framåt. Bristen på fritt rörelseutrymme är vid sidan av attitydfrågan avgjort ett av de största problemen i försvarsmaktens omställning.

Med facit i hand glömmer man också lätt några viktiga restriktioner:

Processen har varit successiv. Vägen framåt har bara delvis varit synlig. Vi var aldrig säkra på vad som dolde sig bakom nästa krön. Det innebar att det krävdes gardering under resans gång.

Statsmakterna ställer också krav på fortlöpande grundförmåga och kan aldrig chansa på att det snabbt går att skapa en fungerande försvarsmakt om den gamla läggs ner.

#### ***4. Hur ser den fortsatta förändringsprocessen ut? Vad kan Försvarsmakten göra respektive vilket stöd behövs från övriga samhället?***

Påverkan på attityderna är från mina utgångspunkter en helt avgörande förutsättning för att den reformprocess vi nu är inne i ska lyckas inom rimlig tid.

Jag ser positiva tecken. Det finns både inom och utom Försvarsmakten en långt större insikt och förståelse för reformprocessens nödvändighet.

Men attitydförändringarna är nödvändiga inte minst för att få till stånd nödvändiga förändringar av vår förbandsproduktion. Att vi fortfarande sitter fast i vårt tidigare personalförsörjningssystem och i vårt tidigare produktsortiment innebär att vi drar med oss stora fasta klossar som drar kostnader hur de än används. Större effektivitet – mer pang för pengarna – förutsätter en effektivare förbandsproduktion.

Min mest omedelbara prioritering är därför att reformera personalförsörjningssystemet. Vi måste kunna utnyttja en större del av våra anställda i insatsförbanden och vi måste kunna utnyttja en större del av de värnpliktsutbildade soldaterna i aktiva insatsuppgifter.

Vi lägger nu om värnpliktsutbildningen med syfte att i första hand utbilda soldater som är beredda att kontraktera sig för att under en viss period stå till förfogande för internationella insatser. Vi kan aldrig nå 100 %, men vårt mål bör vara att successivt öka ambitionen. Det kräver utan tvekan att vi överväger en rad olika former av nya incitament.

Vidare behöver vi vidta en lång rad åtgärder som gör att yrkesofficerarna i högre grad kan utnyttjas i insatsförbanden under sin aktiva tid och att de därefter kan övergå till andra verksamhetsfält i samhället.

I en krympande försvarsmakt är det hittillsvarande rekryteringssystemet för begränsat och sårbart. Försvarsmakten måste öppna sig mer och i ökad grad bygga sin personalförsörjning på växelverkan med övriga samhället. Det måste bli lättare att gå både till och från arbete i försvarsmakten.

Ledarskapsfarenheter från försvarets internationella verksamhet bör ha ett stort värde även för det näringsliv som för varje år blir allt mer internationellt. Och omvänt! Det skulle också bidra till ökad folkförankring.

I en tid när den traditionella folkförankringsmetoden – värnplikten – blir allt mer selektiv måste vi söka andra kompletterande metoder. En förberedd karriärväxling till civila yrken är ett sätt. Ett mer aktivt utnyttjande av reservofficerskadern i insatsförsvaret är ett annat. Här finns ett stort behov av kreativt tänkande där inte minst ni i näringslivet bör kunna ge idéer och impulser.

Vi måste också successivt kraftigt vidareutveckla vårt samarbete med andra länder, bilateralt eller multilateralt. Det gäller inom alla områden, utbildning, övning, underhåll och anskaffning. Genom en internationell breddning kan vi öka kostnadseffektiviteten och därmed öka möjligheterna att vidmakthålla kompetens och förmåga inom områden som nu är eller riskerar bli för smala som nationell nisch.

Låt mig bara också konstatera att Försvarsmakten, och i än högre grad försvarsindustrin i Sverige, står mitt i en stor omställning. Grunden för försvarsindustrin har hittills varit en stabil och omfattande satsning på utvecklingsverksamhet från det svenska försvaret. Idag är det lätt att konstatera att en sådan inte längre är möjlig. Det ekonomiska utrymmet är under de närmaste åren nästan helt låst av tidigare beställningar. Försvarsmaktens främsta intresse under de närmaste åren blir därutöver att säkerställa de internationella insatsförbandens omedelbara behov.

## ***5. Kommer vi att lyckas?***

Som ÖB har jag bara ett svar på den frågan: **Vi måste lyckas och vi ska lyckas!** Det kommer att krävas mycket, men vi har självklart inget alternativ!

Till vår hjälp har vi ett växande yttre tryck på att försvaret verkligen kan leverera. Det gäller i hög grad internationellt, men det gäller också territoriell integritet och stöd till samhället.

Sveriges anseende och inflytande i det internationella samarbetet är direkt kopplat till vår vilja och förmåga att leva upp till gjorda åtaganden och ge bidrag till de gemensamma uppgifterna.

Närmast ska Sverige senast i slutet av 2007, tillsammans med Finland och Norge, kunna leva upp till sitt gemensamma åtagande att bidra till EU:s snabbinsatsstyrkor. Att leva upp till det innebär också att vi måste ha en säker förmåga att verkligen klara de uppgifter dessa styrkor används i. Jag är övertygad om att detta kommer att bli en stark pådrivande kraft som hjälper oss att lyckas med vår reformering.